



Metis

Studie

Neue Herausforderungen im Bereich des Peacekeeping der Vereinten Nationen

Nr. 27 | Mai 2022

Metis Studien geben die Meinung der Autor*innen wieder. Sie stellen nicht den Standpunkt der Bundeswehr, des Bundesministeriums der Verteidigung oder der Universität der Bundeswehr München dar. Metis Studien richten sich an die politische Praxis. Sie werten Fachliteratur, Reports, Presstexte sowie Hintergrundgespräche mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Ministerien und Denkfabriken aus. Auf Referenzen wird verzichtet. Rückfragen zu Quellen können per Email an die Autor*innen gerichtet werden.

Institut für
Strategie & Vorausschau

Zusammenfassung

Friedensmissionen sind ein wichtiges Instrument der internationalen Konfliktregulierung. Einsätze zur Friedenssicherung (Peacekeeping) umfassen dabei ein breites Spektrum: von der Überwachung eines Waffenstillstands bis hin zum

Staatsaufbau (State-Building). Auch im 21. Jahrhundert werden Friedenseinsätze alte und bekannte Probleme bewältigen müssen. Kommen neue Herausforderungen aufgrund der politischen, technologischen, konfliktrelevanten und ökologischen Entwicklungen hinzu?

Institutioneller und rechtlicher Rahmen von UN-Einsätzen

Die Charta der Vereinten Nationen (United Nations – UN) verfolgt das Ziel, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu gewährleisten. Peacekeeping ist zwar nicht ausdrücklich in der Charta vorgesehen, hat sich aber zu einem wichtigen Instrument zur Erreichung dieses Ziels entwickelt. Kapitel VI der Charta befasst sich mit der »Friedlichen Beilegung von Streitigkeiten«, während Kapitel VII Bestimmungen zu »Maßnahmen zur Wahrung des Friedens, Friedensbrüche und Aggressionen« enthält. Bei einem Konflikt werden zunächst diplomatische Mittel zur Konfliktbeilegung nach Kapitel VI angestrebt. Scheitert eine politische Lösung, stellt der Sicherheitsrat, nach Anrufung durch einzelne Staaten oder den UN-Generalsekretär, einen Bruch des Friedens gemäß Artikel 39 fest und beschließt in einer rechtlich bindenden Resolution nicht-militärische (Artikel 40–41) oder militärische Zwangsmaßnahmen (Artikel 42). Die Berufung des Sicherheitsrats auf Kapitel VII bietet die Rechtsgrundlage für sein Handeln und kann als Ausdruck der Entschlossenheit zur Durchsetzung des Gewaltverbots gemäß Artikel 2, Absatz 4 verstanden werden. Die Aufgaben der jeweiligen Mission hängen von der Art des zu regulierenden Konfliktes und den damit verbundenen spezifischen Herausforderungen ab. Zudem spielen oftmals die Positionen der ständigen Sicherheitsratsmitglieder zu den jeweiligen Konfliktparteien oder anderweitige nationale Interessenlagen eine konstituierende Rolle; sie bestimmen, ob der Sicherheitsrat überhaupt eine Resolution verabschiedet, und sie definieren den Umfang, die Dauer, die Ziele und

die Einsatzart auf Grundlage konsensueller und tragfähiger Entscheidungen.

Es existieren zwei Möglichkeiten, wie durch den Sicherheitsrat mandatierte Friedensmissionen organisiert werden. Im ersten Fall beauftragt der Sicherheitsrat den Generalsekretär sowie das *Department of Peace Operations* (DPO). Diese finanzieren Einsätze aus dem UN-Sonderhaushalt, organisieren von Mitgliedsstaaten bereitgestellte Ressourcen (Personal, Ausrüstung und Infrastruktur) und führen die mandatierte Mission. Dieser Prozess ist meist langwierig, jedoch auf lange Sicht kostengünstiger. Im zweiten Fall kann der Sicherheitsrat eine Gruppe von bereitwilligen Staaten (informeller ad-hoc Staatenverbund oder Koalition der Willigen [Coalition of the Willing]) oder eine internationale Organisation (beispielsweise die EU, NATO oder Afrikanische Union) zur Durchführung der mandatierten Friedensmission beauftragen. Kapitel VIII der Charta sieht die Beteiligung regionaler Organisationen an der Aufrechterhaltung der internationalen Sicherheit explizit vor, sofern deren Aktivitäten mit den in Kapitel I der Charta dargelegten Zielen und Grundsätzen in Einklang stehen. Die vorliegende Studie konzentriert sich auf neue Herausforderungen des ersten Falls.

Konzeptioneller Rahmen von UN-Friedensmissionen

Friedensmissionen der UN verfolgen das Ziel, Gewalt einzudämmen, den Menschenrechtsschutz durchzusetzen, die Eskalation von Konflikten zu verhindern und die grundlegende Sicherheit und Stabilität in Krisenregionen zu gewährleisten. Missionen haben sich im Laufe der

Jahre in Bezug auf ihren Zweck, ihr Aufgabenspektrum und ihre Komplexität stark weiterentwickelt. Auch nahm die Beauftragung von internationalen Organisationen vor allem nach 1990 zu. Konzeptionell umfassen Friedensmissionen dabei ein breites Spektrum an sich teils ergänzen und teils überlappenden Maßnahmen und Ansätzen, um die Wahrung des Weltfriedens und die internationale Sicherheit durchzusetzen oder aufrechtzuerhalten (siehe Abbildung 1). Mit den in Kapitel VI vorgesehenen diplomatischen und vertrauensbildenden Maßnahmen sowie Krisenfrüherkennungsmechanismen wird zunächst durch Konfliktprävention angestrebt, den Ausbruch von zwischen- und innerstaatlichen Konflikten zu verhindern. Bei bereits laufenden Konflikten zielt die Friedensschaffung (Peacemaking) darauf ab, unter der Ägide der UN oder regionalen Vermittlern, Verhandlungen zwischen Konfliktparteien anzustoßen und so unter Zustimmung der Konfliktparteien auf diplomatischem Weg die Konfliktbeilegung zu erreichen. Lässt sich ein Konflikt nicht auf diplomatischen Wegen beilegen, so kann der UN-Sicherheitsrat auf Grundlage von Kapitel VII Maßnahmen zur Friedens erzwingung (Peace-Enforcement) beschließen und Staaten beziehungsweise internationale Organisationen beauftragen, durch militärische Zwangsmaßnahmen eine Konfliktbeendigung durchzusetzen. Strategisches Peace-Enforcement auf Grundlage einer Resolution (zur Schaffung der Voraussetzungen für eine Peacekeeping-Mission) ist somit vom taktischen Einsatz von militärischen Mitteln

(zur Erreichung der Mandatsziele einer bereits laufenden Peacekeeping-Mission) grundsätzlich zu trennen. Im ersten Fall ist die Zustimmung der Konfliktparteien nicht notwendig, im zweiten Fall ist sie oftmals Teil des akzeptierten Mandats. Nach Beendigung der Kampfhandlungen wird zunächst durch Peacekeeping-Missionen versucht, friedliche Zustände zu erreichen und die Grundlagen für eine Normalisierung der Beziehungen der Konfliktparteien zu schaffen. Das Peacekeeping stellt dadurch konzeptionell den ersten Schritt zur Post-Konfliktregulation dar und zielt auf die neuerliche Konfliktverhütung ab.

Der Übergang zu friedenskonsolidierenden Maßnahmen (Peacebuilding) bestehend aus einem komplexen Modell mit militärischen, polizeilichen, rechtlichen, entwicklungspolitischen und zivilgesellschaftlichen Elementen ist dabei fließend. Die Grenzen zwischen Konfliktprävention, Peacemaking, Peace-Enforcement, Peacekeeping, und Peacebuilding verschwimmen dadurch zunehmend, da zeitgenössische Friedenseinsätze selten auf eine bestimmte Art von Aktivitäten beschränkt sind.

Friedenssicherung – vom traditionellen zum multidimensionalen Peacekeeping

Traditionelle Peacekeeping-Missionen konzentrieren sich darauf, die physische Trennung zwischen zwei Kriegsparteien herzustellen, die international anerkannte Staaten sein können und ihre Zustimmung zur Anwesenheit von Friedenssoldaten gegeben haben. In solchen Operationen

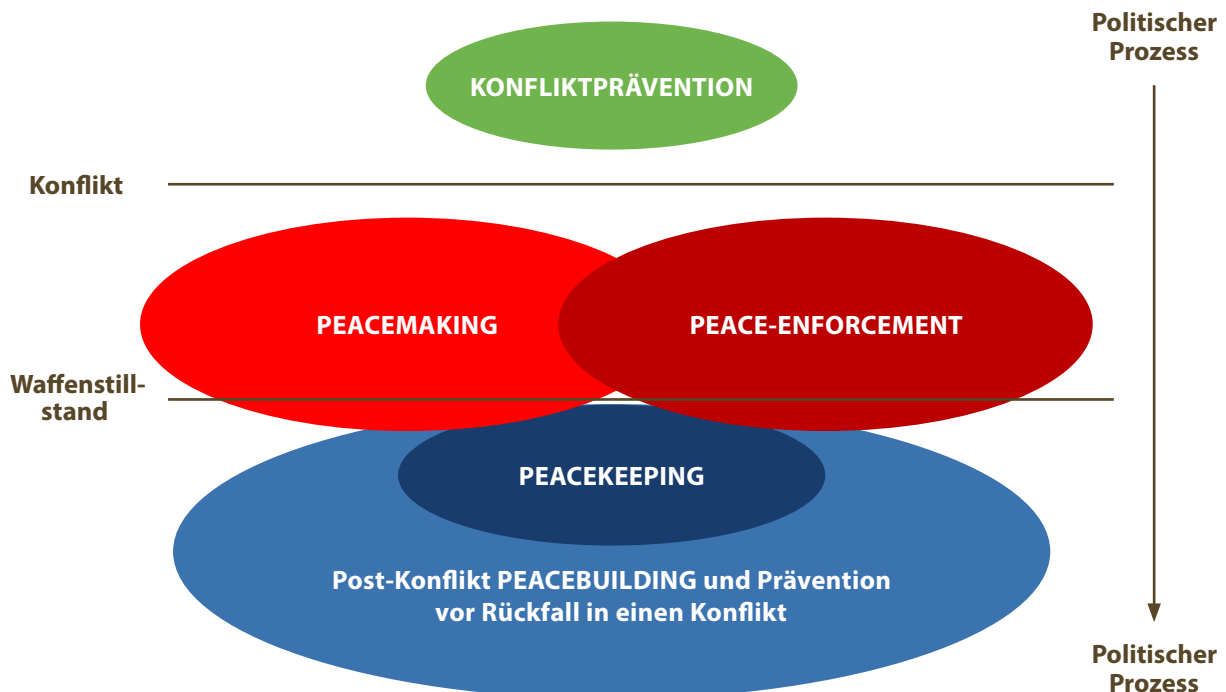


Abb. 1 Konzeptioneller Rahmen von Friedenseinsätzen. Eigene Darstellung basierend auf: „United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines (2008)“, peacekeeping.un.org.

überwachen Blauhelme die Einhaltung eines Waffenstillstands, beziehen Stellungen entlang der Grenzen und Demarkationslinien oder wachen über entmilitarisierte Zonen. Durch die Trennung der Konfliktparteien sollen somit die Grundlagen für einen dauerhaften Frieden geschaffen werden. Diese Form der Friedenssicherung eignet sich für zwischenstaatliche Konfliktregulierung. Ein klassisches Beispiel für diese Art von Operationen ist die *United Nations Emergency Force (UNEF)* nach der Suezkrise 1956. Unabhängigkeitskriege, Sezessionen, Bürgerkriege und die Gründung neuer Staaten im Zuge der Dekolonialisierung sowie die damit einhergehende höhere Frequenz von innerstaatlichen oder transnationalen Konflikten erforderten eine Transformation des klassischen, staatszentrischen Peacekeeping-Modells. Der Trend hin zu mehr nicht-staatlichen Konfliktparteien und komplexeren Konfliktkonstellationen mit mehr als zwei Konfliktparteien machten eine Erweiterung des klassischen Peacekeeping um Komponenten der Friedensschaffung (Peacemaking und Peacebuilding) notwendig. Neben der Trennung der Konfliktparteien und Überwachung von Waffenstillständen stand nun die Umsetzung komplexer, mehrdimensionaler Friedensvereinbarungen, meist im Anschluss an Bürgerkriege, im Vordergrund. Neue Aufgaben wie die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Streitkräften und Milizen sowie strukturelle Reformen des Sicherheitssektors in den Einsatzländern erweiterten das Aufgabenspektrum des Peacekeeping um nicht-militärische Aufgaben der Post-Konfliktregulierung. Flankiert werden solche Maßnahmen durch die Unterstützung von zivilen Institutionen im Krisengebiet, justizielle und politische Reformen oder dringend notwendige materielle, finanzielle oder humanitäre Hilfe. Auch hierbei ist die Zustimmung der verschiedenen Parteien erforderlich, wobei

es sich jedoch in der Regel nicht bei beiden um staatliche Akteure handelt. Neben den traditionellen militärischen Aufgaben übernehmen die Friedenstruppen somit auch verschiedene humanitäre und zivile Aufgaben. Das Ziel ist die langfristige Beilegung der zugrunde liegenden Konfliktursachen, um von einem Kriegszustand nachhaltig in eine neue Friedensordnung überzugehen. Aktuelle Beispiele für diese Art von Operationen sind die *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA)* oder die *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA)*.

Da Peacekeeping-Missionen oftmals mit der erneuten Eskalation der Konfliktintensitäten konfrontiert wurden, mit Brüchen von Waffenstillständen oder der Umgehung von Friedensverträgen zu kämpfen hatten, entwickelten sich in mehrdimensionalen Missionen sukzessive auch robustere Mandate, die Friedenstruppen eine aktivere Rolle zuschrieben. Solche robusten Missionen beinhalten neben dem gesamten Aufgabenspektrum des klassischen Peacekeeping (Sicherung des Waffenstillstands und Unterstützung bei der Umsetzung des Friedensabkommens) vor allem auch Aufgaben zum Schutz der Zivilbevölkerung. Auch gilt es die Stabilisierung wichtiger Bevölkerungszentren, Unterstützung bei der Wiederherstellung staatlicher Autorität, Unterstützung des politischen Prozesses, politischer, juristischer und wirtschaftlicher Reformen sowie den Schutz der Menschenrechte durchzusetzen. Darüber hinaus kann Unterstützung bei der Absicherung humanitärer Hilfe, Sicherung und Unterstützung bei der Organisation von Wahlen sowie der Schutz kultureller Einrichtungen möglicherweise unter Anwendung militärischen Zwangs Teil robuster und mehrdimensionaler Missionen sein.

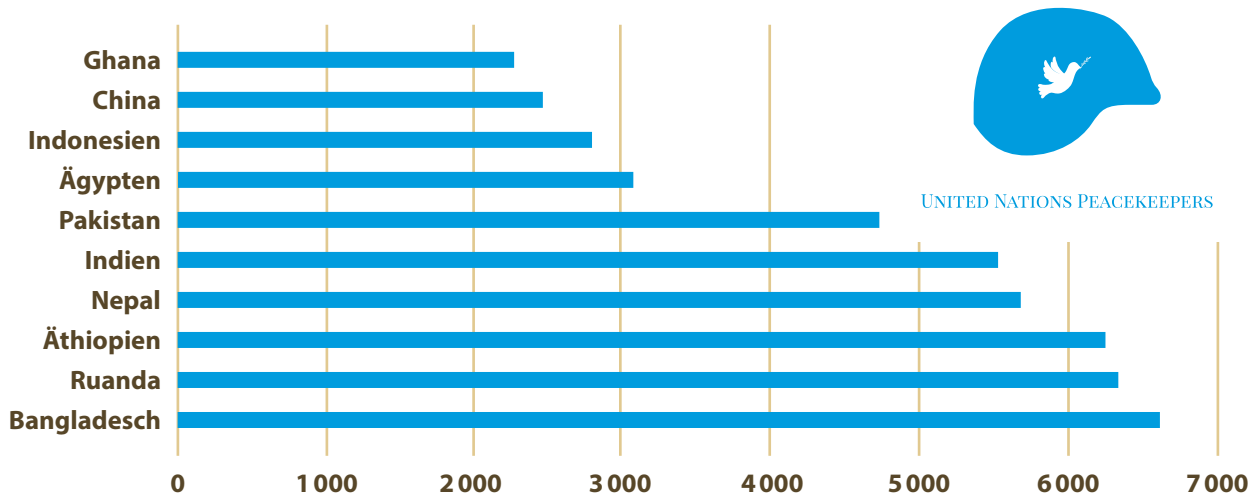


Abb. 2 Größte Truppensteller von UN-Blauhelmen. Eigene Darstellung basierend auf: „Uniformed Personnel Contributing Countries by Ranking (2021)“, peacekeeping.un.org.



Im Anschluss an erfolgreiche Peacekeeping-Missionen spricht man von delegierten Friedensmissionen, bei denen die Vereinten Nationen verschiedene friedenskonsolidierende und friedenserhaltende Aufgaben schrittweise an lokale und regionale Organisationen untervergeben. Das vielleicht bekannteste Beispiel für delegierte Friedenskonsolidierung ist die Rolle der UN und NATO in Bosnien ab Mitte der 1990er Jahre. Die NATO übernahm die Führung von der *United Nations Protection Force* (UNPROFOR), ersetzte diese 1995 durch die *Implementation Force* (IFOR), die wiederum durch die *Stabilisation Force* (SFOR) abgelöst wurde. Nicht-militärische Aufgaben erfüllte von 1995–2002 weiterhin die UN und konzentrierte sich dabei auf die Versöhnung der ethnischen Gruppen, den Aufbau inklusiver staatlicher Strukturen, die Aufbereitung von Kriegsverbrechen sowie die Schaffung der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Grundlagen zur Vermeidung von Folgekonflikten. Seit 2005 leitet die EU mit der *European Union Force in BiH* (EUFORBIH) die Anstrengungen zur Friedenskonsolidierung der internationalen Staatengemeinschaft. Ziel ist es, den politischen Versöhnungsprozess durch den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen, Minderheitenschutz, ökonomischen Aufschwung und Konfliktbewältigung nachhaltig zu fördern.

Bekannte Probleme im Peacekeeping

Friedensmissionen müssen sich stets den sich ändernden Konfliktausprägungen, politischen Realitäten und Einsatzbedarfen anpassen. Zeitgenössische Mandate sind hochkomplex, umfassen ein breites Spektrum an Maßnahmen und Programmen, die über die klassische Rolle des neutralen Mediators hinausgehen. Zudem sind die Beschlussverfahren und Einsatzspezifika hochgradig politisiert. Dies bringt zahlreiche interne und externe Probleme mit sich. Hausgemachte Probleme wie mangelnde politische oder materielle Unterstützung durch Mitgliedsstaaten begleiten Friedensmissionen seit ihrer Entstehung. Beispielsweise ist der UN-Sonderhaushalt für Friedensmissionen notorisch unterfinanziert. Auch die Notwendigkeit eines konsensualen Beschlusses einer Resolution im Sicherheitsrat durch die ständigen Mitglieder führt oftmals dazu, dass Friedensmissionen nur limitierte Ziele verfolgen und starken Restriktionen unterworfen werden. Partikularinteressen der ständigen Mitglieder verringerten so vorab die Erfolgsaussichten von mandatierten Missionen oder verhinderten Friedenseinsätze vollumfänglich. Einsätze, bei denen ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrats Konfliktpartei ist, waren und sind dadurch praktisch ausgeschlossen. Die Beteiligungsbereitschaft von ständigen Sicherheitsratsmitgliedern an UN-geführten Missionen personell mitzuwirken, nimmt zudem zugunsten selbstgeführter, teils ohne UN-Mandat durchgeführter Missionen, tendenziell ab. Mit der Ausnahme von China, das sich als ständiges Mitglied des

Sicherheitsrats personell stark an Peacekeeping-Missionen beteiligt, führt dies dazu, dass ein Großteil der UN-Blauhelme von Ländern des globalen Südens gestellt werden (siehe Abb. 2), deren Ausrüstung oftmals veraltet und deren Ausbildung vor allem im Bereich der zivil-militärischen Zusammenarbeit oder bei der Übernahme zivilen und hoheitlichen Aufgaben inadäquat ist.

Externe Probleme entspringen vor allem aus neuen Konfliktformen. Konfliktparteien sind zum Teil eng mit Netzwerken organisierter Kriminalität verwoben. Dies erfordert von Friedenstruppen – neben militärischen und zivil-humanitären – auch juristische und polizeiliche Fähigkeiten zur Konfliktregulierung. Entstehende Kriegsökonomien, in denen die Kosten-Nutzen-Analyse der beteiligten Akteure weiterhin vorteilhaft zugunsten der Weiterführung des Konflikts ausfällt, erschweren es, einen politischen Versöhnungsprozess voranzutreiben, die Sicherheit im Sinne der „menschlichen Sicherheit“ (Human Security) zu gewährleisten sowie politische und ökonomische Stabilisierung zu erreichen. Die Proliferation von Kriegswaffen steigert zudem die Fähigkeiten nicht-kooperierender Akteure, so dass zeitweise der Einsatz intensiverer militärischer Mittel zur Durchsetzung von Mandaten notwendig sein kann, diese aber meist nicht verfügbar sind. Blauhelme werden dadurch zunehmend auch direktes Ziel von militärischen oder terroristischen Angriffen. Das Ziel dieser Angriffe ist oftmals die Diskreditierung des internationalen Einsatzes, um Gegenmaßnahmen außerhalb des Mandatsrahmens zu provozieren. Zudem wird Fehlverhalten von UN-Friedenstruppen, beispielsweise die Verstrickung mit lokaler Kriminalität oder auch sexueller Missbrauch durch Blauhelme medial zur Delegitimierung von Missionen genutzt. Wenn Konflikt dynamiken die ursprünglichen Mandate als unzureichend entlarven, bestehen weitere Risiken. Einerseits kann die Neuausrichtung des Einsatzes aufgrund mangelnden Konsenses im Sicherheitsrat scheitern. Dies hätte zur Folge, dass eine bereits laufende Friedensmission aufgrund inadäquater Mittel oder Mandatsbefugnisse vor eine unlösbare Aufgabe gestellt wird. Andererseits sind auch Friedensmissionen von politischer Unterstützung und öffentlicher Akzeptanz abhängig sowie gesellschaftlicher Opfersensibilität unterworfen, sodass innenpolitischer Druck in den Mitgliedsstaaten einen Abbruch der Friedensmission aufgrund von Verlusten oder ausbleibender positiver Effekte zur Folge haben kann.

Neue Herausforderungen im Peacekeeping

Neben bekannten Problemen und deren Intensivierung sind in Zukunft auch neue Herausforderungen zu erwarten. Diese entspringen aus neuen Konfliktformen, dem Klimawandel, hybriden Bedrohungen sowie den Positionen und Beziehungen zwischen ständigen Sicherheitsratsmitgliedern.



Abb. 3 Ruandisches Militärpersonal der „African Union–United Nations Hybrid Operation in Darfur“ (UNAMID) führt eine Kurzstreckenpatrouille in Nord-Darfur, Sudan, durch. 12. Oktober 2009. | Photo: UN Photo/Olivier Chassot, Quelle: https://www.flickr.com/un_photo/

Neue Konfliktformen

Zahlreiche Konflikte werden durch nicht-staatliche Akteure ausgetragen. Das staatszentrische und auf Trennung der Konfliktparteien fokussierte zwischenstaatliche klassische Peacekeeping ist dadurch kaum anwendbar. Auch multidimensionales Peacekeeping und Peacebuilding sind den gleichen komplexen Aufstandsbekämpfungs- und Bürgerkriegsszenarien ausgesetzt, die einen militärischen Sieg bei asymmetrischen Konflikten gegen nicht-kooperative Akteure erschweren. Asymmetrische Multiparteien-Konflikte, in denen sich ein Staat mehreren, sich gleichzeitig im Bürgerkrieg befindlichen nicht-staatlichen Gruppen gegenüberstellt, unterminieren zudem oftmals Errungenschaften und Stabilisierungsanstrengungen von mehrdimensionalen Friedensmissionen. Zukünftige Konfliktformen, die anders als zu Zeiten des Kalten Krieges weniger entlang ideologischer, politischer und sozialer, sondern zunehmend entlang religiöser, ethnischer und identitärer Trennlinien ausgefochten werden, werden noch robustere Mandate notwendig machen. Robustere Mandate beinhalten auch die Notwendigkeit, die traditionelle militärische Passivität und

den defensiven Charakter von UN-Truppen noch weiter zu überdenken. Zudem gilt es, die Eindimensionalität und auf Landstreitkräfte fokussierte militärische Komponente von Peacekeeping-Operation zu überdenken, ohne die Grundsätze des Peacekeeping aufzugeben. Gegen radikale und non-kooperative Akteure müssen auch UN-Truppen in der Lage sein, flexibel auf Konfliktdynamiken zu reagieren. Neben der Integration und Versöhnung von verhandlungswilligen Konfliktparteien gehört auch die militärische Bekämpfung von radikalen, nicht-integrierbaren Konfliktparteien. Der Einsatz militärischen Zwangs auf der taktischen Ebene bedarf robusterer Mandate und die Fähigkeit der Friedenstruppen zur Annahme der Rolle als Konfliktpartei. Eine Verbindung der Mehrdimensionalität (im Sinne von militärisch-zivilen Komponenten) mit Multi-Domain Operations-Komponenten (MDO; Multi-Domain: Luft, Land, See, Weltraum, Cyber) im Sinne von JIMP (*Joint, Interagency, Multinational and Public*) kann das Fähigkeitspektrum von Friedenstruppen erweitern. Zudem würde es auch die Harmonisierung von zivilen und militärischen Komponenten und interinstitutioneller Koordination optimieren.



Abb. 4 MONUSCO Soldaten werden von Anwohnerinnen in der Nähe der Frontlinie in der Region Beni begrüßt, wo die UNO die FARDC bei einer Operation gegen ADF-Milizen unterstützt. 13. März 2014. | Photo: UN Photo/Sylvain Liechti, Quelle: https://www.flickr.com/un_photo/





Abb. 5 Ein UN-Hubschrauber der „United Nations Stabilization Mission in Haiti“ (MINUSTAH) liefert Wahlmaterial für die zweite Runde der Senatswahlen in eine Bergregion außerhalb von Port-au-Prince, Haiti. 24. Juni 2009. | Photo: UN Photo/Logan Abassi, Quelle: https://www.flickr.com/un_photo/

Robustere Mandate und komplexe Konfliktstrukturen erfordern zudem ein Umdenken bei der Ausbildung von für solche Einsätze vorgesehenen Streitkräften. Militärische Verbände sind grundsätzlich dazu geeignet, im klassischen Peacekeeping Konfliktparteien voneinander zu trennen und in geringem Umfang auch polizeiliche Aufgaben wie den Objektschutz zu übernehmen. Derzeit fokussiert sich die Ausbildung auf die physische Überwindung ähnlich organisierter bewaffneter Formationen. Bei innerstaatlichen Konflikten eignet sich diese nur bedingt, um Aufstandsbekämpfung, Anti-Terror- oder Befriedungsoperationen durchzuführen. Dies liegt einerseits daran, dass die meisten Staaten, allen voran Deutschland, keine eigene (weder Supply- noch Demand-orientierte¹) Counterinsurgency-Doktrin entwickelt haben sowie andererseits daran, dass existierende Ansätze nicht von allen beteiligten Nationen gleichermaßen zur Anwendung

gebracht werden. Auch wenn solche Antiterror-Operationen im Rahmen von Friedensmissionen in der Regel nicht vorgesehen sind, ist zu erwarten, dass diese Fähigkeiten in zukünftigen Einsätzen notwendig sein werden, um ein Mandat durchzusetzen. Auch muss die Ausrüstung der beteiligten Streitkräfte stärker auf die jeweils vorgefundenen Konfliktstrukturen angepasst werden. Peacekeeping-Missionen verfügen in den seltensten Fällen über zivil-militärische Command-and-Control-Koordination oder über ausreichend MDO-Elemente. Im Ergebnis müssen in solchen Fällen Mittel, Personal und Fähigkeiten außerhalb des Mandats von parallel laufenden Missionen angefordert werden. Dies erschwert nicht nur die Umsetzung des Mandats, sondern auch den Schutz eigener Truppen.

Beziehungen zwischen ständigen Sicherheitsratsmitgliedern

Aufgrund der divergierenden Präferenzen zwischen den westlichen Staaten und Russland sowie China ist zu erwarten, dass es stärkere Uneinigkeit über die Zielsetzung von zukünftigen Friedensmissionen geben wird. Im Ergebnis wären also weniger und schwächere Mandate die Folge, während die Aspekte der „guten Regierungsführung“ (Good Governance) und der Konfliktregulierung durch die Konkurrenz zwischen demokratischen und autoritären UN-Staaten weiter verwässert werden würden. Misserfolge von UN-Missionen würden von regionalen Großmächten dazu genutzt, eigene Konfliktregulierungseinsätze als

¹ Supply- oder Search-and-Destroy-Strategien betreffen den Einsatz von militärischen Mitteln, um Aufständische zu unterwerfen und fokussieren sich auf einen rein militärischen Ansatz. Demand- oder Hearts-and-Minds-Strategien hingegen betrachten die Aufstandsbekämpfung als einen primär politischen Ansatz, der die Forderungen der Aufständischen als legitim akzeptiert. Demand-Strategien erfordern also eine Analyse der Frage, ob Aufständische legitime und umsetzbare Forderungen haben und wie diese im Peacekeeping berücksichtigt werden können.



Antithese zu etablieren. Darüber hinaus setzt beispielsweise Russland bereits jetzt semi-private Sicherheitsfirmen in Krisengebieten ein, die teilweise zu parallel laufenden UN-Missionen gegensätzliche Ziele verfolgen und zu einem politischen Wettkampf um die Gunst der Regierung des Zielstaates führen. Auch transnationale Unternehmen, deren Hauptinteresse der Zugang zu Rohstoffquellen ist, werden als verlängerter Arm von Staaten mit konträren Interessen in Konflikte involviert und können die Ziele der UN-Missionen konterkarieren. Ziel solcher Aktivitäten ist die Durchsetzung diametraler Interessen und damit verbunden eine Diskreditierung der Friedensbemühungen der internationalen Gemeinschaft. Die Gefahr einer Delegitimierung von UN-Missionen wird zukünftig durch Alleingänge von Regionalmächten in Grauzonen des internationalen Rechts oder Blockaden des Sicherheitsrats wahrscheinlicher. Bereits in der Vergangenheit sind UN-Missionen an den konträren Positionen der Sicherheitsratsmitglieder gescheitert. Bei fortgesetztem Trend besteht das Risiko, dass die UN ihre Rolle als primäre internationale Organisation für die Friedenssicherung verliert.

Klimawandel, Proliferation und disruptive Technologien

In Kombination mit anderen Problemfeldern wie dem Klimawandel oder technologischen Disruptionen² wird sich auch der Komplexitätsgrad von Operationen erhöhen. Die erwarteten sicherheitspolitischen Implikationen des Klimawandels werden beispielsweise dazu führen, dass Friedenseinsätze stärker als bisher womöglich auch humanitäres Krisenmanagement und Katastrophenschutzaufgaben übernehmen müssen. Zukünftige Mandate werden den Klimawandel und dessen Effekte auf das jeweilige Einsatzgebiet berücksichtigen und somit klimatische Herausforderungen im Rahmen der Reformvorhaben mehrdimensionaler Friedensmissionen eine wichtige Rolle spielen. Friedenstruppen müssen daher auch im Bereich der zivil-militärischen Zusammenarbeit für Katastrophenfälle und humanitäre Krisen ausgebildet werden und geeignetes Material mitführen. Darüber hinaus muss die Ausbildung von Friedenstruppen im Bereich der Katastrophenhilfe und Koordination mit lokalen und externen zivilen Akteuren verbessert, vereinheitlicht und koordiniert werden.

Räume fragiler Staatlichkeit werden zukünftig das dominante Einsatzszenario darstellen. Hybride Bedrohungen und disruptive Technologien verkomplizieren zukünftige Herausforderungen weiter, da an Friedensmissionen

beteiligte Nationen durch hybride Angriffe (zum Beispiel durch Cyberangriffe oder Aktionen der Diaspora einer Konfliktpartei) nun auch direkter in die Konflikte hineingezogen werden können. Dies führt zur Notwendigkeit, nicht nur die Resilienz von zivilen und militärischen Kräften im Einsatzgebiet zu steigern, sondern auch die eigene Zivilgesellschaft gegen den Konflikt betreffende Desinformation, Cyberangriffe, Terroranschläge oder gezielte Subversion resilienter zu machen. Der Erfolg zukünftiger Friedenseinsätze wird also zunehmend auch vom Resilienzgrad an der jeweiligen „Heimatfront“ abhängen. Zu diesem Zweck ist ein stärkerer Austausch zwischen der militärischen Führung vor Ort, politischen Entscheidungsträgern im Heimatland und zivilgesellschaftlichen Akteuren notwendig. Ziel sollte es sein, die sicherheitspolitischen Herausforderungen einer Friedensmission als festen Bestandteil gesellschaftlicher Debatten zu etablieren. Zukünftige UN-Missionen benötigen zudem Cyber- und Informationskomponenten, die in den Einsatzländern Desinformationskampagnen entkräften und dadurch den Aufbau ziviler Strukturen stärken. Auch auf den Einfluss von erweiterter Proliferation müssen sich zukünftige Friedensmissionen einstellen. Nicht-kooperative Akteure verfügen bereits jetzt über ein breites Spektrum von Kriegswaffen und Technologien, die den Schutz der eigenen Kräfte erschweren und Errungenschaften von Friedensmissionen zunichtemachen. Der Einsatz von kommerziellen Drohnen zur Aufklärung und Bekämpfung von UN-Truppen wird zukünftig zunehmen. Auch die technologische Komplexität von improvisierten Sprengsätzen entwickelt sich stets fort. Cyberangriffe auf Logistikzentren, staatliche Institutionen, zivile und militärische Einrichtungen, die für eine erfolgreiche Durchführung von mehrdimensionalen Operationen essenziell sein werden, sind zu erwarten. Ein ähnlicher Fähigkeitzuwachs für nicht-kooperative, meist nicht-staatliche Akteure, wie nach der unkontrollierten Verbreitung sowjetischer Waffensysteme Anfang der 1990er Jahre ist somit zukünftig zu erwarten.

Zivil-militärische Zusammenarbeit im Peacekeeping stärken

Da staatliche Institutionen in den Einsatzgebieten oftmals erodiert oder teils erst gar nicht vorhanden sind, wird sich erfolgreiche Konfliktregulierung zu einem generationenübergreifenden Staatsaufbau (State-Building) transformieren müssen. Ein Erfolg solcher Einsätze wird von der Bereitschaft der Staatengemeinschaft und der beteiligten Nationen abhängen, kostenintensive Einsätze über mehrere Jahrzehnte hinaus durchzuführen. Vor allem in Demokratien mit kurzen Legislaturperioden und hoher Opfersensibilität ist es daher essenziell, dass beschlossene Friedensmissionen über mehrere Regierungszeiten hinweg unabhängig von partikularen innenpolitischen Präferenzen unterstützt werden, da nur durch nachhaltige

² Siehe „Sicherheitspolitische Auswirkungen der Digitalisierung: Zukünftige Konfliktformen und Konfliktbearbeitung“, Metis Studie Nr. 1 (Februar 2018); „Der verschärfte Kampf um Ressourcen“, Metis Studie Nr. 9 (November 2018); „Es kommt auf jedes Zehntel Grad an“, Metis Interview Nr. 1 (Mai 2019).

Einsätze friedensbildendes State-Building erfolgreich abgeschlossen werden kann. Dies wird zu langwierigen Debatten in nationalen Parlamenten und internationalen Gremien über die Nachhaltigkeit von Friedensoperationen als Mittel der Konfliktregulierung und die Frage nach dem richtigen Zeitpunkt zum Übergang von Peacekeeping zu Peacebuilding und State-Building führen. Aufgrund der global zunehmenden staatlichen Fragilität wird es voraussichtlich in der Mehrzahl zukünftiger Einsätze notwendig werden, bei noch laufenden oder gerade beilegenden Konflikten das gesamte staatliche Aufgabenspektrum im Rahmen des Einsatzes abzubilden oder von Grund auf neu aufzubauen. Damit dies gelingt, werden die derzeit laufenden mehrdimensionalen Operationen reformiert werden müssen.

Staatszentrische Friedenssicherung muss stärker um zivil-gesellschaftliche Komponenten erweitert werden. Der ressortgemeinsame ganzheitliche Ansatz (Comprehensive Approach) auf nationaler Ebene muss national um einen „Whole-of-Society-Ansatz“ erweitert werden. Eine stärkere Einbindung von zivilgesellschaftlichen

Akteuren auf allen Ebenen könnte so die begrenzte staatliche Souveränität in den Einsatzregionen besser kompensieren und die internationalen Anstrengungen komplementieren.

Auf internationaler Ebene gilt es zudem diesen mit einem stärkeren „Society-of-States-Ansatz“ zu verknüpfen, bei dem sich alle beteiligten Staaten auf Grundlage gemeinsamer Interessen und Werte bewusst in ihren Beziehungen zueinander an ein gemeinsames Regelwerk gebunden fühlen und an der Arbeit gemeinsamer Institutionen teilhaben. Bisherige Mandate sehen solche Komponenten zwar teilweise vor, diese verfolgen aber primär einen staatszentrischen Top-down-Ansatz. Derzeit werden lokale und internationale zivilgesellschaftliche Akteure zwar als Quelle für Stabilität identifiziert, jedoch lediglich als Augmentation von staatlichen Stabilisierungsbestrebungen im Krisenland verstanden. Ein Bottom-up-Ansatz im Rahmen von Friedensmissionen wird nicht verfolgt. Lokale zivilgesellschaftliche Akteure, die meist als Opposition angesehen werden, sind zudem oftmals Repressalien der ansässigen Regierung



Abb. 6 Brasilianische UN-Friedenstruppen verteilen Lebensmittel und Wasser in der Innenstadt von Port au Prince, Haiti. Port au Prince wurde am Dienstag, den 12. Januar 2010 von einem massiven Erdbeben erschüttert, das die Stadt verwüstete und Tausende Tote hinterließ. 22. Januar 2010. | Photo: UN Photo/Marco Dormino, Quelle: https://www.flickr.com/un_photo/



ausgesetzt und werden selten explizit unter den Schutz der UN-Blauhelme gestellt. Der direkte Kontakt solcher zivilgesellschaftlichen Akteure zur zivilen oder militärischen Komponente laufender UN-Missionen ist meist marginal. Ein Schutz solcher Akteure vor der offiziell unterstützten Regierung würde die Lösung der zugrunde liegenden Konfliktursachen begünstigen.

Ähnlich verhält es sich mit den Beiträgen von international agierenden NGOs. Deren Beiträge werden zwar in Mandaten aufgeführt, es fehlt aber an missions- und einsatzspezifischen Koordinierungsstellen zur zivil-militärischen Koordination mit im Einsatzgebiet operierenden NGOs. UN-Truppen wissen oftmals nicht wo und in welchem Umfang NGOs im Krisengebiet operieren und können dadurch nur bedingt für ihren Schutz sorgen. Auch weigern sich NGOs oftmals, die direkte Koordination oder Kooperation mit der UN-Mission oder Regierung zu suchen. Durch eine Definition von Minimalstandards für NGOs zur Teilhabe an Friedenseinsätzen, missionspezifisch oder direkt im Netzwerk des DPO und deren Registrierung bei einer UN-Koordinationsquelle, könnten zumindest die kooperationswilligen NGOs besser in die Mandatsaufgaben eingebunden und ihr Schutz durch die Friedenskräfte verbessert werden. Ähnliche Koordinierungsherausforderungen sind auch bei der Kooperation zwischen internationalen Organisationen voranzutreiben, um die interinstitutionelle Zusammenarbeit zu stärken und Synergien zu fördern.

Zur Umsetzung sind im Bereich der Ausbildung von zivilem Personal und UN-Truppen weitere Maßnahmen notwendig. Deutschland könnte zu diesem Zweck das bestehende „Vereinte Nationen Ausbildungszentrum Bundeswehr“ von der UN akkreditieren lassen und für alle am jeweiligen Einsatz beteiligten Nationen bereitstellen. Bestehende Lehrgänge für Militärbeobachter und zivile Hostile-Environment-Awareness-Trainings müssten um Lehrgänge zu humanitärer Hilfe, zivil-militärischer Kooperation, Aspekten der interkulturellen Kommunikation, Human Security, ressortübergreifender Zusammenarbeit und Kurse zur Koordination mit internationalen Organisationen, Host-Nations und NGOs erweitert werden. Auch sollten Kurse für die Streitkräfte und ziviles Personal der Host-Nations geöffnet werden. Lehrinhalte für multinationale Peacekeeping-Truppenteile oder Host-Nation-Streitkräfte sollten auf Standardisierung, Interoperabilität und Koordination mit zivilen Kräften ausgerichtet werden, um einerseits die multinationale Koordination von Streitkräften und andererseits das Zusammenspiel von zivilen und militärischen Kräften in mehrdimensionalen Missionen zu stärken. Lehrinhalte für ziviles Personal der UN-Mission, der Host-Nation und von NGOs sollten sich auf zivil-militärische Koordination, interinstitutionelle Kooperation und interkulturelle Kommunikation konzentrieren.

Handlungsempfehlungen zu möglichen Beiträgen der Bundeswehr

Aktuelle und zukünftige Herausforderungen deuten auf die Notwendigkeit zur grundlegenden Reform und Ausweitung der bestehenden Peacekeeping-Ansätze hin. In Anbetracht bestehender und zukünftiger Herausforderungen im Peacekeeping könnten folgende Ansätze und Handlungsempfehlungen durch die Bundeswehr bei möglichen Neuausrichtungen des Peacekeeping vorgebracht und umgesetzt werden:

Reform von Peacekeeping-Einsätzen

- Robuste Friedenserzwingung und Friedenssicherung sollten Friedenskonsolidierungs- und State-Building-Missionen vorgeschaltet werden können.
- Eine eindeutige Trennung zwischen Peace-Enforcement auf strategischer und militärischen Zwangsmaßnahmen auf taktischer Ebene sollte im Mandat berücksichtigt werden.
- Die Fähigkeit zu taktischen militärischen Zwangsmaßnahmen im Sinne des Mandats muss durch die ausreichende und nachhaltige Bereitstellung von militärischen Mitteln sichergestellt werden.
- Die zeitliche und materielle Intensivierung der Peacekeeping-Phasen sollte bereits im ersten Mandat integriert werden, d.h. Missionen sollten nicht vorab zeitlich, personell oder materiell limitiert werden und Aufwuchskontingente und Mittel vorab einplanen.
- Mandate sollten die Einbindung lokaler und internationaler zivilgesellschaftlicher Akteure vorsehen, deren Koordination mit zivilen und militärischen UN-Kontingenten regeln, um durch konkrete Aufgabenverteilung Doppelungen und Verzettelung der Anstrengungen zwischen internationaler Gemeinschaft und NGOs zu vermeiden. Dazu ist die Schaffung einer missionspezifischen Civil-Military Cooperation- (CIMIC) und JIMP-Komponente vorzusehen.

UN-Peacekeeping an Konfliktarten anpassen und robuster ausstatten

- Zukünftige Peacekeeping-Missionen sind MDOs und sollten daher militärische Luft-, Land-, See-, Welt- und Cyber-Komponenten umfassen und deren Koordination mit und Beiträge zu zivilen Elementen konkret benennen.



- UN-Missionen sollten einheitliche zivil-militärische Einsatzführungssysteme nutzen, damit alle beteiligten Kontingente am Informationsaustausch und der Lagebilderstellung zur Entscheidungsunterstützung beteiligt sind.
- Deutschland sollte die Schaffung einer nationalen Counterinsurgency-Doktrin für Friedenseinsätze eruieren oder eine missionsspezifische Doktrin aus dem Mandat ableiten.
- Der Einsatz von Aufklärungs- und bewaffneten Drohnen, Satellitenaufklärung, Cyberwarfare und Anti-Desinformationsfähigkeiten sollte keinen Denkverboten unterliegen.

Ausbildung von Peacekeeping-Kontingenten

- Kontingente müssen mehr als bisher auf mögliche Aufstandsbekämpfung ausgebildet werden. Ziel dabei sind nicht nur die aktive Bekämpfung von non-kooperativen Akteuren zum Schutz der eigenen Kräfte, sondern auch der Schutz der Zivilbevölkerung.
- Kontingente müssen über Counterinsurgency hinaus zivil-militärische Zusammenarbeit, multinationale Koordination, zivilgesellschaftliche Kooperation und interkulturelle Trainings abdecken.
- Deutschland und die Bundeswehr könnten das „Vereinte Nationen Ausbildungszentrum Bundeswehr“ nutzen um missionsspezifische Ausbildung für Friedenstruppen, ziviles Personal und Host-Nation-Kontingente anbieten.

UN-Peacekeeping, staatliche und internationale Kooperation

- Stärkung des ganzheitlichen Ansatzes (Comprehensive Approach) auf nationaler Ebene, Erweiterung um „Whole-of-Society-Ansatz“ und dessen Verknüpfung mit internationalen Organisationen zur Umsetzung eines „Society-of-States-Ansatzes“.
- Nicht direkt engagierte Staaten und Organisationen sollten engagierte Staaten durch Technologie- und Know-how-Transfer aus der zweiten Reihe heraus unterstützen, damit komplexe Mandate durch eine größere Anzahl von Staaten durchgeführt werden können.
- Etablierung von „Gewonnenen Erkenntnissen“ (Lessons Learned), „Identifizierten Erkenntnissen“ (Lessons Identified) zwischen an Friedensmissionen beteiligte Organisationen zur Verbesserung der interinstitutionellen Organisation und Kooperation mit der Host-Nation (beispielsweise durch Einrichtung eines *Peacekeeping Coordination Council* zwischen EU und Afrikanischer Union).

UN-Peacekeeping und zivilgesellschaftliche Kooperation

- Lokalezivilgesellschaftliche Akteure und Organisationen sollte explizit unter den Schutz der Friedenstruppen gestellt werden.
- Auf- und Ausbau der generellen Koordinierungsstelle für NGOs im DPO.
- Schaffung einsatzspezifischer Koordinierungsstellen für lokale Akteure, nationale und internationale NGOs.



Metis

IMPRESSUM

Herausgeber

Metis Institut
für Strategie und Vorausschau
Universität der Bundeswehr München
metis.unibw.de

Autor

Dr. Konstantinos Tsetsos
metis@unibw.de

Creative Director

Christoph Ph. Nick, M. A.
c-studios.net

Bildnachweis

Titel: *Helm- und Flakjacken von Mitgliedern des Fallschirmjägerbataillons 1 des südafrikanischen Kontingents der Friedensmission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC), 14. Februar 2008.* | Photo: UN Photo/Marie Frechon, Quelle: https://www.flickr.com/un_photo/

ISSN-2627-0587

Dieses Werk ist unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International zugänglich.

